**Zeitschrift:** Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 34 (2017)

**Artikel:** Administrativuntersuchungen : eine Bestandesaufnahme

**Autor:** Uster, Hanspeter

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-1051456

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 05.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Administrativuntersuchungen – eine Bestandesaufnahme

HANSPETER USTER

**Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung ..... 55
1. Fragestellung ..... 56
2. Was führt überhaupt zu einer Administrativuntersuchung? ..... 56
3. Wie geht man als Untersuchungsbeauftragter methodisch an die Aufgabe heran? ..... 57
   3.1 Formulierung des Auftrages ..... 57
   3.2 Arbeitsmethodik ..... 58
   3.3 Berichtsstruktur ..... 59
4. Welche verfahrensrechtlichen Fragen stellen sich? ..... 59
5. Die Gefahr des Rückschaufehlers ..... 62
6. Rückschaufehler als sichtbarer Ausdruck des komplexen Systems von Organisation, Interaktion, Kommunikation und Entscheidung (oder Nicht-Entscheidung) ..... 63
7. Wirkungen und Vorwirkungen einer Administrativuntersuchung ..... 65

## Zusammenfassung

Anlass für eine Administrativuntersuchung im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel ein Ereignis oder ein Zustand mit einer Problemlage, das dazu führt, dass verwaltungsintern, im Parlament oder in den Medien Fragen gestellt werden. Mit ihrem Auftrag signalisiert die politische Behörde, dass intern oder mittels externer Expertise untersucht werde, was weshalb nicht gut gelaufen und wer wofür verantwortlich ist. Die kantonal unterschiedlichen, oft rudimentären gesetzlichen Regeln für eine Administrativuntersuchung müssen durch die damit beauftragte Person anhand der verfassungsrechtlichen Standards und unter Berücksichtigung von Verwaltungs-, Disziplinar- und Strafrecht ergänzt werden. Zu beachten ist auch die Gefahr des Rückschaufehlers: nachher ist man immer klüger. Die Anordnung einer Administrativuntersuchung – die in abgeschwächten Form Audit, Expertise oder Abklärung genannt wird – ist nicht nur ein Zeichen nach aussen, sondern – gewollt oder

ungewollt – auch ein Signal nach innen, was in seiner psychologischen Wirkung nicht zu unterschätzen und bei der Arbeit ebenfalls zu reflektieren ist.

## 1. Fragestellung

Unter diesem Titel könnte man eine Zusammenstellung und Würdigung der in den letzten 10 Jahren in der Schweiz durchgeführten Administrativuntersuchungen erwarten, oder zumindest Angaben über die Anzahl der in einem bestimmten Zeitraum in bestimmten Bereichen der durchgeführten Administrativuntersuchungen. Dies kann und will dieser Beitrag nicht leisten.

Vielmehr geht es um den Versuch, auf die im Inhaltsverzeichnis aufgeführten Fragen Antworten zu finden.

## 2. Was führt überhaupt zu einer Administrativuntersuchung?

Anlass für eine Administrativuntersuchung im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel ein Ereignis von bestimmter Tragweite. Möglich ist aber auch, dass ein schon länger andauernder Zustand zu Dysfunktionalitäten in einer Organisationseinheit führt.

Doch auch in der letztgenannten Konstellation gibt es in der Regel einen konkreten Anlass, der die Verantwortlichen auf eine Problemlage aufmerksam macht. Wie bei einem Ereignis können das verwaltungsintern gestellte Fragen sein, aber auch parlamentarische Anfragen, Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern oder Fragen, welche eine Zeitung oder ein Radio stellen.

Mit dem Beschluss der für den betroffenen Bereich zuständigen Behörde, eine Administrativuntersuchung in Auftrag zu geben, schafft sie die Möglichkeit, fundiert klären zu lassen, was weshalb nicht gut gelaufen und wer wofür verantwortlich ist. Nicht zu unterschätzen ist aber auch, dass die anordnende Stelle mit einem Untersuchungsauftrag an eine in der Regel externe Person auch Zeit – und Luft -, um gegenüber Parlament oder Medien nicht unmittelbar Stellung nehmen zu müssen. Nicht zu unterschätzen ist zudem, dass der Druck der Öffentlichkeit gegenüber früher stark gewachsen ist.

# 3. Wie geht man als Untersuchungsbeauftragter methodisch an die Aufgabe heran?

## 3.1 Formulierung des Auftrages

Von grosser Bedeutung ist ein klarer Auftrag, der

- den Untersuchungsgegenstand abgrenzt und beschreibt
- die Erfüllung des Auftrags durch die beauftragte Person festhält mit der Möglichkeit, namentlich für die Protokollierung und die Administration eine Assistenz beizuziehen und – mit dem Vorbehalt einer expliziten Zustimmung des Auftraggebers – für Spezialfragen zusätzliche Fachleute in einem zu begrenzenden Gebiet beiziehen zu können
- die Abgrenzung zu allenfalls parallel laufenden Verfahren definiert (Strafverfahren, Disziplinarverfahren)
- konkrete, vom Untersuchungsbeauftragten zu beantwortende Fragen stellt und von ihm konkrete Empfehlungen erwartet
- das Recht zur Beweisaufnahme, namentlich auch durch Befragungen
- die Entbindung der zu befragenden Personen vom Amtsgeheimnis (bzw. Berufsgeheimnis) durch die jeweils zuständige Behörde vorsieht, auch allfällige Dritte
- die möglichst vollständige Dokumentation der vorhandenen Unterlagen und die Modalitäten bei der Edition zusätzlicher Unterlagen regelt sowie, falls notwendig, auch Zutrittsrechte
- die Pflicht sowie das Recht von befragten Personen festhält, solche Unterlagen dem Untersuchungsbeauftragten auszuhändigen, sowie der betroffenen Amtsstelle
- die Rechte und Pflichten der in die Untersuchung involvierten Personen, namentlich deren Anspruch auf rechtliches Gehör, beschreibt, sowie die im betreffenden Gemeinwesen geltenden gesetzlichen Grundlagen
- den Datenschutz und die Pflicht zur Verschwiegenheit der mit der Untersuchung beauftragten Person und allfälliger von dieser beigezogenen Personen (z.B. für die Protokollierung) festlegt
- die Form der Berichterstattung skizziert und bis zu welchem Zeitpunkt diese erfolgen soll
- die bei der auftraggebenden Behörde liegende Zuständigkeit für Medienanfragen aller Art festhält
- den geschätzten Aufwand und den Zeitplan festlegt
- Regeln für Leistungsstörungen und Konflikte definiert

– die Fragen des Immaterialgüterrechtes regelt.

In der Regel erfolgt der Auftrag (in Form eines Vertrages) in Absprache mit dem Untersuchungsbeauftragten.

## 3.2 Arbeitsmethodik

In der Regel erfolgt – nach einem Gespräch mit der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber – das Studium der zur Verfügung gestellten gesetzlichen Grundlagen sowie der vorhandenen Dokumente. Diese liegen heute elektronisch wie auch in Papierform vor, so dass je eine entsprechende Ablageordnung einzurichten ist.

Das Durchsicht der normalerweise zahlreichen Dokumente gibt einen ersten Eindruck, und zwar inhaltlich wie auch von der Kultur der zu untersuchenden Institution. Gestützt darauf erfolgt ein erster Entwurf eines Standardfragen-Kataloges, und seine Erarbeitung führt zu einer Ablösung der eher kursorischen Durchsicht hin zu einem genauen Studium, auch im Hinblick auf die einzelnen Fragebogen.

Gleichzeitig geht es darum, bestimmte Hypothesen zu entwickeln, wie und weshalb es zum Ereignis oder zu den Ereignissen gekommen ist, die Anlass zur Administrativuntersuchung gekommen ist. Hypothesen sind keine Vor-Urteile, sondern dienen wie die Anklagehypothese zu Beginn einer Strafuntersuchung dazu, den in der Regel umfangreichen Stoff zu bündeln. Ohne Hypothesen geht es nicht – und ohne die folgende Regel von Karl Popper noch viel weniger: "Wann immer wir nämlich glauben, die Lösung eines Problems gefunden zu haben, sollten wir unsere Lösung nicht verteidigen, sondern mit allen Mitteln versuchen, sie selbst umzustoßen.» [1]

Diese von Popper so beschriebene Falsifizierbarkeit verhindert, dass man stur in eine Richtung geht und sich auf etwas versteift, was weder dem Fall noch den betroffenen Personen gerecht wird.

Der Anfang einer Administrativuntersuchung ist immer ein ambivalenter Zustand: einerseits weiss man noch zu wenig, und andererseits kann man nur zu vertiefteren Kenntnissen kommen, wenn man schon mehr wüsste und das inzwischen angelesene wirklich schon sinnvoll kategorisieren könnte.

---

[1] Karl Popper, Logik der Forschung, 11. Auflage, Tübingen 2005, Vorwort

Dieses Gefühl ist bekannt, weil es bei jeder grösseren Arbeit zu mindestens einer solchen Phase kommt.

Bei den Befragungen – ich spreche bewusst nicht von Einvernahmen – kommen weitere Informationen dazu, welche das Bild in der Regel komplexer machen, zusammen mit den von den befragten Personen zur Verfügung gestellten Dokumenten. Diese Aggregierung der grossen Zahl von Informationen – am besten gleich fortlaufend, nach Themen geordnet, mit Verweisen auf die entsprechenden Dokumente, muss mehr sein als eine Datenakkumulation: bereits hier wird iterativ der Stoff synthetisiert. Dabei ist es hilfreich, wenn die Struktur des Berichtes bereits vorliegt, wobei auch hier Anpassungen nötig sein werden und möglich sein müssen.

### 3.3 Berichtsstruktur

Die Struktur des Berichtes ist unterschiedlich je nach Ereignis, das es zu untersuchen gilt, aber auch je nach Komplexität der Untersuchung. Bei Darstellungen, die sich auf eine längere Zeitachse beziehen, womöglich mehrere Ereignisse und mehrere Institutionen oder Personen betreffen, ist eine Matrixdarstellung sinnvoll; diese stellt auf der Längsachse den zeitlichen Ablauf dar und auf der vertikalen Achse die verschiedenen Themenbereiche sowie die unterschiedlichen Institutionen oder Personen dar.

## 4. Welche verfahrensrechtlichen Fragen stellen sich?

Die kantonal unterschiedlichen, oft rudimentären gesetzlichen Regeln für eine Administrativuntersuchung müssen durch die damit beauftragte Person anhand der verfassungsrechtlichen Standards und unter Berücksichtigung der Schnittstelle von Verfassungs-,Verwaltungs-, Disziplinar- und Strafrecht ergänzt werden.

Beim Bund gibt es mit den Artikeln 27a bis 27j in der Regierungs- und Verwaltungsverordnung (RVOV) des Bundesrates eine im Vergleich zu den Kantonen relativ umfangreiche Regelung der Administrativuntersuchung.

Die Städte und Kantone haben unterschiedliche Regelungen: von einer entsprechenden Wegleitung, welche wie in Luzern die wichtigsten Fragen regelt bis hin zu einer rudimentären Skizze im Rahmen eines Artikels des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes:

*Art. X Verwaltungsrechtspflegegesetz*

*Beweismittel*

*1 Die Behörden können insbesondere folgende Beweismittel heranziehen:*

*a. Urkunden,*
*b. Amtsberichte,*
*c. Auskünfte der Parteien oder Dritter,*
*d. Parteiverhör,*
*e. Zeugenaussage,*
*f. Augenschein,*
*g. Gutachten von Sachverständigen und*
*h. technische Mittel mit Urkundencharakter.*

*2 Die Ermittlung des Sachverhalts und die Beschaffung der Beweismittel erfolgen grundsätzlich nach den Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung; vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des Steuerrechts.*

*3 Ausser der zuständigen Behörde selber ist zur förmlichen Einvernahme (Art. Y) nur befugt, wer über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügt.*

*4 Der Regierungsrat, seine Direktionen sowie die Gemeinden können Personen ausserhalb einer Verwaltungsbehörde mit einer amtlichen Untersuchung beauftragen und sie zur Beweisaufnahme ermächtigen.*

Das Spannungsverhältnis von Mitwirkungspflicht gemäss dem für Administrativuntersuchungen massgeblichen Verwaltungsrecht und dem strafprozessualen Aussageverweigerungsrecht ist eine der zentralen Fragestellungen, weil sich jemand im Rahmen einer Administrativuntersuchung – gestützt auf die Mitwirkungspflicht selber belasten müsste, was wiederum im Strafverfahren nachteilig sein könnte. Da je nach Untersuchungsgegenstand allenfalls parallel ein Strafverfahren laufen kann – oder Aussagen aus der Administrativuntersuchung in einem späteren Strafverfahren beigezogen werden können – ist im Rahmen der Rechtsbelehrung der Hinweis auf nemo tenetur notwendig. Noch besser ist es jedoch, wenn in der gleichen Sache ein Strafverfahren anhängig ist, die Administrativuntersuchung zwar zu eröffnen, aber bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens zu sistieren.

Ein weiterer Punkt ist der Hinweis an die von Administrativuntersuchung betroffenen Personen, dass sie vertreten oder verbeiständen lassen können.

Auch sollte die betroffene Person mit Aussagen von anderen in der Administrativuntersuchung befragten Personen, die sie belasten, konfrontiert werden. Dass Aussagen der damit belasteten Person zur Stellungnahme unterbreitet werden, sollte bei der Rechtsbelehrung jeder befragten Person erwähnt werden.

Wichtig ist auch die Protokollierung. In der Regel ist zu empfehlen, dass eine Assistenz das Protokoll erstellt, damit sich der oder die Untersuchungsbeauftragte auf die Befragung konzentrieren kann. Zu empfehlen ist auch – mit dem Einverständnis der oder des Befragten – eine Tonaufnahme der Befragung. Das so erstellte Protokoll wird vom Untersuchungsbeauftragten nochmals durchgesehen und danach an die befragte Person in Papierform zugestellt. Sie kann die Korrekturen auf dem von der protokollführerenden Person unterschriebenen Protokoll direkt eintragen und schickt das Protokoll (mit allfälligen, längeren Ergänzungen auf einem Beiblatt) dem oder der Untersuchungsbeauftragten zu.

Ebenso ist das Recht auf Einsicht in die beigezogenen Akten zu gewährleisten, allerdings ohne Einsicht in die Protokolle der Befragungen anderer Personen. Zum rechtlichen Gehör gehört auch, dass der betroffenen Dienstelle bzw. den direkt betroffenen Personen der Untersuchungsbericht zur Stellungnahme unterbreitet wird. Statt die Stellungnahme der betroffenen Person(en) einfach an den Bericht anzuheften – wie das früher regelmässig der Fall war und teils auch heute noch so ist, sind die Bemerkungen zu verarbeiten. Folgende Praxis hat sich bewährt: Die Stellungnahme(n) wird/werden Punkt für Punkt an den entsprechenden Stellen des Berichtes thematisch kurz zusammengefasst; darauf folgt eine Auseinandersetzung mit den Argumenten. Damit ist nicht nur das Fairnessgebot gewahrt, sondern auch die Qualität gesichert, und zwar für den Untersuchungsbeauftragten wie auch für den Auftraggeber.

Um es in Erinnerung zu rufen: Es geht bei einer Administrativuntersuchung um ein Verwaltungsverfahren ohne Verfügung, aber mit möglicherweise weitreichender inhaltlicher Wirkung ohne ein richtiges Rechtsmittel. Ein solches gibt es nicht gegen einen Untersuchungsbericht, sondern erst im allenfalls gestützt auf den Bericht eingeleiteten personalrechtlichen Verfahren, das mit Verfügung abgeschlossen wird. In aller Regel wird jedoch auf den Sachverhalt des Untersuchungsberichtes abgestellt, so dass die Stellungnahme zwingend im Rahmen der Arbeiten am Bericht – wie oben skizziert – erfolgen muss.

Wegweisend und überaus vertieft kann für die Vielfalt der sich stellenden Probleme und deren Lösungsansätze verwiesen werden auf die Habilitationsschrift von Daniela Thurnherr,[2]

## 5. Die Gefahr des Rückschaufehlers

Ausgangspunkt ist die folgende Frage: Wie löscht der Untersuchungsbeauftragte auf seiner eigenen «Festplatte» das Resultat behördlichen Handelns oder Unterlassens, das nicht nur ihm, sondern auch den Befragten, dem Auftraggeber und den Medien bekannt ist?

«Dass es leicht ist, nachträglich alles besser zu wissen, ist allgemein bekannt. Ebenso weiss jedermann, dass künftige Entwicklungen schwer vorherzusagen sind.»[3] Dass man nachträglich immer klüger ist[4], hat sprichwörtlichen Charakter. Eine zuständige Behörde hat einen Entscheid gestützt auf den im Entscheidzeitpunkt vorhandenen bekannten Wissensstand gefällt; sie kannte das Resultat ihres Handelns oder bewussten Nichthandelns nicht.

Eine Administrativuntersuchung hingegen wiederum ist eine nachträgliche Beurteilung eines abgeschlossenen Vorgangs, der zum Ereignis, das untersucht wird, geführt hat. Die Personen, deren Handeln es zu beurteilen gilt, hatten im Zeitpunkt ihres Entscheids diese Möglichkeit der Rückschau nicht.

Ein zweiter Unterschied zur Situation der Personen, die damals aktuell gehandelt hatten, ist die Tatsache, dass die Administrativuntersuchung durch eine aussenstehende Person erfolgt, die den Vorgang aus Distanz beurteilen kann, weil sie selber nicht involviert war.

Letztlich geht es also in einem Bericht über eine Administrativuntersuchung um die «nachträgliche Beurteilungen eines früheren Wissensstandes».[5]

Um fair zu sein, darf die nachträgliche Würdigung «daher nur jene Informationen zugrunde legen, die dem Handelnden zur Verfügung standen

---

2 Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln. Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Zürich/St. Gallen, 2013.

3 Roberto V./ Grechenig K., Rückschaufehler *(«Hindsight Bias»)* bei Sorgfaltspflichtverletzungen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 1, 2011, S. 5.

4 Roberto V./K. Grechenig K., S. 5.

5 V. Roberto/K. Grechenig, S. 20.

oder zur Verfügung stehen konnten.»[6] Diese an sich selbstverständliche Haltung wird aber permanent gefährdet durch den sogenannten Rückschaufehler (*Hindsight Bias*), der gemäss V. Roberto/K. Grechenig zu einer Verzerrung in der Wahrnehmung und namentlich dazu führt, «dass die frühere Vorhersehbarkeit künftiger Entwicklungen systematisch überschätzt und damit auch die Rechtsfrage der Sorgfaltspflichtverletzung fehlerhaft beantwortet wird.»[7]

Denn die rationale Aktualisierung der Erwartung durch Miteinbeziehung nachträglicher Tatsachen[8] ist die wohl grösste konzeptionelle Gefährdung, der eine Administrativuntersuchung ausgesetzt ist.

Als Untersuchungsbeauftragter muss man sich aus all diesen Gründen der Gefahr des Rückschaufehlers bewusst sein; das allein reicht aber nicht aus: auch bei den Adressaten (Betroffene, vorgesetzte Behörde, Parlamente, Öffentlichkeit, Medien) ist das entsprechende Bewusstsein zu vermitteln, nicht zuletzt durch deren Erwähnung in der Einleitung des Berichtes.

«Möge die eigene und die Anmassung derer gemildert werden, die später die stets klügere Entscheidung gewusst haben wollen"[9] (Milos Vec, Frankfurter Allg. Zeitung) und meinen, sie hätten, wenn sie an der Stelle der anderen gewesen wären, besser gehandelt.

## 6. Rückschaufehler als sichtbarer Ausdruck des komplexen Systems von Organisation, Interaktion, Kommunikation und Entscheidung (oder Nicht-Entscheidung)

Vor einer Entscheidung steht ein relativ begrenzter Bereich von Möglichkeiten zur Auswahl, und zwar in der Regel als Alternativen. Die grosse Herausforderung ist es, beim Entscheid mindestens nicht diejenige Alternative zu wählen, welche die schlechteste ist, die zur Auswahl gestanden war.

Im Rahmen der Vielzahl von Ermessensentscheiden ist Verwaltungshandeln keine maschinell zu erledigende Aufgabe. Vor und nach dem letzten Abstimmungs-Sonntag ist das wieder etwas ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gerückt.

---

6 V. Roberto/K. Grechenig, S. 21.
7 V. Roberto/K. Grechenig, S. 21.
8 V. Roberto/K. Grechenig, S. 9.
9 Milos Vec, a.a.O.

Verwaltungshandeln ist, wie Daniela Thurnherr[10] entgegen der Auffassung von Niklas Luhmanns klar festhält, nicht durch Gesetze mehr oder weniger vollständig programmiert. Das Programm ergibt sich vielmehr aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, aus den Verfahrensrechten und dort namentlich aus dem rechtlichen Gehör.

Ein Blick auf die Systemtheorie ist aber doch hilfreich, so dass es sich lohnt, kurz einige Punkte aufzuwerfen.

Das Problem jeder Person oder Organisation, die zu entscheiden hat, ist die Kontingenz ihres Entscheides. Kontingent ist etwas, das weder unmöglich noch notwendig. Dass wir als Menschen einmal geboren wurden, beruht auf Kontingenz: Es war offensichtlich möglich, aber nicht notwendig. Der Vorgang des Entscheidens lässt sich beschreiben als «converting uncertainty to risk».[11]

Unsicherheit wird in Risiko umgewandelt. Die Struktur eines Entscheides enthält an sich bereits das Potential, dass ein Entscheid sich als falsch herausstellt. Dazu kommt, dass vor dem Entscheid ganz wesentlich auf Informationen abgestellt werden muss: Und hier kann es zu wenig, aber auch viele Informationen geben, was, je nach Konstellation, noch potenziert wird durch Zeitdruck.

Entweder hat man zu wenig Informationen, oder hat man derart viele, dass die Zeit und die Methode fehlen, sie so zu aggregieren, dass man entscheidungsfähig wird. Exemplarisch zeigt sich diese Problematik konkret im folgenden Fall, wo sich ein Mann sich bewaffnet in seinem Haus verschanzt hatte.

Hatte man zu Beginn des Einsatzes praktisch keine Informationen, wurden im Lauf des Einsatzes direkt am Ereignisort der Polizei von einer anderen Behörde ausführliche Unterlagen zur Verfügung gestellt, die intensiv studiert werden mussten. Wenn dann auch noch die Ressource Zeit knapp ist, dann ist die Entscheidfindung schwierig.

Zudem geht es in Entscheidsituationen nicht allein um Information, sondern auch um Kommunikation und, innerhalb einer Behörde und zwischen den Behörden, sondern auch um Interaktion.

---

10 Daniela Thurnherr, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln,Basel, Zürich/St. Gallen, 2013, N 211 S. 135.

11 Niklas Luhmann, Organisation und Entscheidung, 1978, S. 10, N 16.

## 7. Wirkungen und Vorwirkungen einer Administrativuntersuchung

Die Komplexität der zu untersuchenden Situation darzustellen, ist eine der grossen Herausforderungen jeder Administrativuntersuchung, weil sie Wirkungen – und Vorwirkungen – hat, die nicht zu unterschätzten sind.

Bereits schon vor der Anordnung einer Administrativuntersuchung kann allein die Tatsache, dass ein Ereignis das Potential dazu, in diesem Rahmen untersucht zu werden, betriebsintern und auch gegenüber Dritten Wirkung entfaltet. Wird dann eine Administrativuntersuchung eröffnet, wird dies, gerade wenn das eingetretene Ereignis öffentlich geworden war, selber öffentlich, Gegenstand der Medienberichterstattung und Anlass für Fragen der Medien.

Mit der Administrativuntersuchung geht es um einen Realakt, der nicht wirklich rechtsmittelfähig ist, aber auf das darauf folgende personalrechtliche Verfahren grosse Auswirkungen haben kann. In Frage stehen aber auch die Reputation der betroffenen Person und die Auswirkungen auf ihre Angehörigen.

Eine systematische Analyse der verschiedenen Wirkungen einer Administrativuntersuchung gehört nicht zu den Aufgaben der oder des Untersuchungsbeauftragten. Die Wirkungen – auch betriebsintern – sind jedoch nicht zu unterschätzen

Zu einer Administrativuntersuchung gehören Sorgfalt, Respekt gegenüber der Aufgabe und gegenüber den Beteiligten. Es braucht Unabhängigkeit: gegenüber dem Auftraggeber, aber auch gegenüber den öffentlich geäusserten Erwartungen. Und ebenso zentral ist die Garantie der Verfahrensrechte der Beteiligten. Diese hohen Anforderungen sind umso wichtiger, weil es bei der Administrativuntersuchung um ein Stiefkind des Verwaltungsrechts geht, das bei weitem nicht den gleichen Standard eines Strafverfahrens hat.

Statt die anmassende Pose eines Grossinquisitors einzunehmen, der alles schon weiss und dem alles von Anfang an klar war, steht es der oder dem Untersuchungsbeauftragten gut an, sich eher in Demut zu üben. Im Sinne von Kant ist Demut «indirekt Indikator für die eigentliche Würde des Menschen als eines freiheitlichen Vernunftwesens».[12]

---

[12] Martin Gessmann (Hrsg.): *Philosophisches Wörterbuch.* 23. Auflage. Kröner, Stuttgart 2009.